



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

La Présidente

Nantes, le 29 décembre 2009

GREFFE N° 2009-243

Monsieur le Président,

Je vous ai adressé par lettre du 20 novembre 2009, le rapport d'observations définitives pour les années 2004 et suivantes concernant la gestion du syndicat mixte de traitement des ordures ménagères de la Vendée « Trivalis », que vous administrez. J'ai également adressé ce rapport à M. Merceron, votre prédécesseur.

Le délai d'un mois imparti par la loi pour répondre aux observations de la chambre étant expiré, la procédure est désormais close et vous trouverez ci-joint le rapport, complété de votre réponse.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, ce rapport, accompagné de la réponse, doit être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il doit être inscrit à son ordre du jour, être annexé à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donner lieu à un débat.

A compter de la date de cette réunion, que je vous serais obligée de me faire connaître, la communication du rapport complété des réponses à toute personne en faisant la demande est de droit. J'en transmets par ailleurs une copie au représentant de l'Etat dans le département et au Trésorier-payeur général.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Catherine de KERSAUSON

Monsieur Yves AUVINET
Président de Trivalis
31, rue de l'Atlantique
B.P. 605
85015 LA ROCHE-SUR-YON



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

Nantes, le 20 novembre 2009

GREFFE N° 2009-135
L0965/CG

CONFIDENTIEL

**Observations définitives concernant la gestion
du SYNDICAT MIXTE TRIVALIS**

Années 2004 et suivantes

Résumé des observations

Syndicat mixte départemental d'études et de traitement des déchets ménagers et assimilés, Trivalis assure, depuis 2003, le traitement des déchets ménagers et assimilés (DMA) de l'ensemble des 282 communes de la Vendée, restées compétentes pour la collecte. Il est en charge de l'application du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) adopté par le conseil général. En 2008, employant 33 agents, il a géré un budget de 55 millions d'euros et traité 438 711 tonnes de DMA.

Son découpage territorial en 7 bassins apparaît aujourd'hui peu équilibré, que l'on raisonne en termes de population, de tonnages traités ou de nombre de collectivités adhérentes. De même, les conséquences, en matière de représentativité, de l'absence de lien entre la population d'un bassin et le nombre de ses délégués au comité syndical mériteraient d'être examinées par les membres du syndicat.

Pour ce qui concerne son administration, Trivalis devrait formaliser ses procédures en matière budgétaire, comptable ou d'achat public, poursuivre la réflexion engagée afin de sécuriser ses relations juridiques avec certaines de ses collectivités membres en matière de prestations de transport et préciser, par délibération, les conditions d'attribution de son régime indemnitaire.

Trivalis est aujourd'hui à la croisée des chemins. Il doit gérer les conséquences conjuguées d'une insuffisance de capacité de stockage et de l'abandon de la filière « incinération », causes d'une exportation massive de 45 % des déchets ultimes vendéens vers les départements voisins. Cette absence d'autonomie est appelée à perdurer à moyen terme, dans la mesure où deux des quatre CSDU actuellement exploités doivent fermer en 2009 et où les projets d'équipements inscrits au PDEDMA tardent à se concrétiser (un seul des 7 CSDU projetés est opérationnel, un seul projet d'usine de tri-mécano-biologique sur les 5 est avancé). De plus, Trivalis a dû, en février 2008, anticiper l'arrêt de tout épandage en raison de la mauvaise qualité du compost produit par les six usines de broyage compostage, accroissant ainsi son exportation.

Les tonnages des DMA traités par le syndicat (438 711 tonnes en 2008) sont en constante progression. Deux évolutions favorables sont à relever : les collectes sélectives représentent 65 % du total des DMA traités en 2008 et la Vendée valorise 56 % de ses déchets cette même année.

Le coût direct de traitement à la tonne se stabilise autour de 60 euros en 2008, alors que le coût complet, qui comprend l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement, s'élève à 97 euros.

La complexité du calcul des cotisations syndicales pourrait inciter Trivalis à accentuer la démarche de mutualisation déjà engagée.

La traduction budgétaire de cette complexité comme la majoration systématique des inscriptions budgétaires en section d'investissement affectent la sincérité et la fiabilité des comptes.

La situation financière de l'organisme est saine sur la période, avec une capacité d'autofinancement brute de près de 5,2 M€ fin 2008. Toutefois, une forte hausse des contributions et un appel massif à l'emprunt paraissent inévitables à court terme, pour financer un ambitieux programme d'équipements de 165 millions d'euros entre 2007 et 2014.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'il entendait, sur ces différents points, donner suite à ces observations.

1 Présentation institutionnelle de Trivalis

1.1 La création

Trivalis est né de la transformation, le 1^{er} janvier 2003, d'un syndicat départemental d'études, créé par arrêté préfectoral du 17 juillet 1997 et dénommé « *SMIX d'études pour une coordination départementale du traitement des déchets ménagers et assimilés de Vendée* », en « *syndicat mixte départemental d'études et de traitement des déchets ménagers et assimilés de la Vendée* », à vocation pleinement opérationnelle. Cette évolution a été motivée par le constat, dressé en 2001, de la saturation imminente des centres d'enfouissement technique vendéens des déchets ultimes et de la nécessité de coordonner, au plan départemental, l'ouverture et la gestion de nouvelles unités d'enfouissement.

1.2 La compétence

Trivalis regroupe, en 2009, la totalité des 282 communes de Vendée, soit directement, soit par l'intermédiaire d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Titulaires de la globalité de la compétence élimination des déchets (collecte et traitement), ces membres ont transféré à Trivalis la partie « traitement » et conservé la compétence « collecte ».

Trivalis est donc l'organisme public qui assure, pour le compte des collectivités de Vendée, le traitement des déchets ménagers et assimilés (DMA). Ses compétences englobent les opérations de regroupement, de transport et de tri des déchets avant leur recyclage ou leur élimination, et les études d'implantation de nouvelles installations de traitement ou de mise aux normes des installations existantes. A ce titre, Trivalis est responsable de la mise en œuvre des actions de valorisation et d'élimination des déchets contenues dans le nouveau plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilé (PDEDMA), adopté par le Conseil Général en 2006.

1.3 Les statuts

Les statuts de Trivalis font l'objet d'une annexe à un arrêté préfectoral du 30 décembre 2002. Les collectivités et établissements publics locaux alors adhérents étaient au nombre de 23 : 14 communautés de communes, 7 syndicats et 2 communes.

Suite à diverses évolutions (retraits et adhésions) retracées par sept arrêtés préfectoraux successifs, Trivalis regroupe, en 2009, 26 collectivités et établissements publics adhérents (18 communautés de communes, 5 syndicats et 3 communes « autonomes¹ » : La Tranche-sur-Mer, Beaulieu-sous-la Roche et l'Ile d'Yeu).

La chambre a pu relever que la transformation du SIVOM du canton de Talmont-Saint-Hilaire en communauté de communes du Talmondaïs, n'avait pas été reprises aux statuts, que, de même, la commune des Epesses, qui n'est plus adhérente directe depuis 2002, apparaît toujours comme telle aux statuts ; elle recommande sur ces points une mise à jour du document. Le président de Trivalis indique que le syndicat entend réviser ses statuts très prochainement.

1.4 L'organisation territoriale

La dimension du département (7 000 km²) et la densité de sa population (89 hab/km²) ont conduit au découpage de la Vendée en sept bassins, qui doivent chacun se doter des équipements de tri, de compostage et de stockage suffisants afin de responsabiliser les habitants, traiter leurs déchets au plus près de leur zone de production et limiter leur transport. Effectué en 1999 sur la base de deux critères : la population et le tonnage de déchets produits, ce découpage a été repris, sans changement, dans le PDEDMA de 2006. Dans chacun de ces sept bassins existe un comité de pilotage, composé d'élus de Trivalis, de représentants d'associations locales et de représentants agricoles, dont le rôle est de mener les études de caractérisation des sites potentiellement éligibles pour l'implantation de centres de stockage de déchets ultimes (CSDU) nouvelle génération.

¹ Non adhérentes à un EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale)

Trivalis pourrait envisager de reconsidérer ce découpage, désormais vieux de 10 ans, et de le mieux adapter aux objectifs du PDEDMA de 2006. En effet, des distorsions importantes existent aujourd'hui entre les bassins. Ainsi la population varie quasiment du simple au double, allant de 67 000 habitants pour les bassins 1 (ouest) et 6 (est) à 130 000 habitants pour le bassin 3 (centre). Le tonnage connaît un écart encore bien supérieur, allant de 33 832 tonnes pour le bassin 6 à 73 586 tonnes pour le bassin 4 (sud-ouest). L'organisation même des bassins est hétérogène, le bassin 6 ne comprenant qu'une seule structure intercommunale alors que le bassin 5 regroupe cinq collectivités (communauté de communes, syndicat mixte et commune). Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur a annoncé une prochaine réflexion en commission sur ce sujet.

2 La gouvernance

Trivalis est administré, à côté du président, organe exécutif, par un comité syndical, organe délibérant, et un bureau.

2.1 Le comité syndical

Le comité syndical de Trivalis, renouvelé le 2 juin 2008, est composé de 57 délégués titulaires et délibère « *sur les affaires relevant de ses compétences* ». Les statuts prévoient que chaque collectivité membre dispose d'au moins un délégué, le nombre de délégués supplémentaires étant défini en fonction de critères liés aux tonnages annuels collectés par chaque membre et au nombre d'unités de traitement équipant chaque bassin.

En conséquence n'existe aucun lien entre la population d'un bassin et le nombre de ses délégués au comité syndical. Ainsi, le bassin 3, qui comprend la ville de la Roche-sur-Yon, est le plus peuplé (131 008 habitants en 2007) ; il ne dispose pas cependant de plus de représentants que le bassin 2 qui n'en compte que 99 799, et même moins que le bassin n° 4 dont la population est de 100 734 habitants. En revanche, le nombre de délégués par bassin est, dans une large mesure, conditionné par le nombre de collectivités qui le composent. Dès lors, celles qui ont le plus mutualisé leur service de collecte des ordures ménagères au sein d'un bassin voient leur représentativité minimisée au comité syndical. Tel est le cas du bassin n° 6 qui, avec un seul EPCI sur son territoire, ne dispose que de 4 sièges alors que le bassin n° 1, à population équivalente, compte 6 sièges pour 4 collectivités membres.

Le président de Trivalis, en réponse aux observations de la chambre, a indiqué que différents scénarii seraient étudiés prochainement pour intégrer le critère de la population des bassins dans la représentation des collectivités.

Les PV de séances font apparaître que le conseil syndical est tenu systématiquement informé des travaux du bureau, ainsi que des décisions prises par ce dernier et par le président dans le cadre de leurs délégations respectives.

2.2 Les commissions

Prévues par le règlement intérieur du comité syndical et du bureau, huit commissions syndicales ont été créées. Présidées par un vice-président, elles émettent des avis et propositions à destination du bureau et du comité syndical. Seuls les membres de la commission d'appel d'offres ont été désignés par le comité syndical lors de sa séance du

2 juin 2008. Aucune délibération n'est venue formaliser la composition des 7 autres commissions ; cette lacune pourrait causer ultérieurement des difficultés administratives. Le président indique que le comité syndical du 24 septembre 2009 a remédié à cette insuffisance.

Enfin, il existe un comité consultatif local par bassin, composés d'élus des collectivités adhérentes de Trivalis et des maires des communes d'accueil d'une installation publique de traitement de déchets.

2.3 L'organisation interne

L'organigramme de Trivalis, structuré autour de quatre grands services (technique, administration/affaires juridiques, finances, communication) est resté à peu près stable entre 2004 et 2009.

2.4 Les procédures

Les fiches de procédure transversale en vigueur à Trivalis en matière budgétaire, comptable et de marché public ne constituent pas, en raison de leur caractère schématique, une véritable documentation de référence pour les agents, ni un mode d'emploi homogène et structuré dans chacun de ces domaines. Il n'existe, en matière d'achat public, aucun guide de la commande publique et aucun règlement intérieur qui formaliserait les modalités retenues par le syndicat pour la passation des MAPA.

Trivalis a informé la chambre de sa volonté d'engager une formalisation écrite des missions à effectuer par les différents agents, que ce soit en matière budgétaire, comptable ou d'achat public, afin de fiabiliser et sécuriser ses procédures.

3 La gestion et l'administration des ressources humaines

Les effectifs ont cru particulièrement entre 2004 et 2006, période de montée en charge de l'organisme. Ils se sont stabilisés à 33 agents titulaires en 2007 et 2008, dont les deux tiers appartiennent à la filière administrative et un tiers à la filière technique :

Année	Effectifs budgétaires	Effectifs pourvus
2004	24	18
2005	28	25
2006	37	30
2007	40	33
2008	40	33

Dans quatre cas sur cinq, les agents recrutés sur des contrats à durée déterminée ont pris leurs fonctions avant que leurs contrats ne deviennent exécutoires, plaçant ainsi les services préfectoraux devant le fait accompli. Trivalis s'est engagé à s'assurer du caractère exécutoire des contrats avant qu'ils ne reçoivent un début d'exécution.

Les diverses délibérations relatives au régime indemnitaire intervenues sur la période ne fixent pas de taux moyen par catégorie de prime, en contravention avec les dispositions du décret du 6 septembre 1991. Elles devraient, selon le président, être complétées avant la fin de l'année 2009.

Enfin, l'article 4 du décret du 2 mai 2007 dispose que « le cumul d'une activité exercée à titre accessoire (...) avec une activité exercée à titre principal est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent intéressé ». Le syndicat a fait part de son intention de se conformer, à l'avenir, à cette réglementation.

4 Les unités publiques de traitement en Vendée

Trivalis assure la maîtrise d'ouvrage des 29 équipements publics de traitement répartis sur le territoire vendéen. Il en confie l'exploitation, par marchés publics, à des prestataires privés. Les comptes rendus annuels d'activité lui sont régulièrement adressés, le mettant ainsi en mesure de contrôler la bonne exécution du service et le respect des obligations contractuelles.

Six centres de tri (dont deux privés) d'une capacité individuelle de 4 000 à 9 000 tonnes par an, spécialisés dans les emballages ménagers et journaux-magazines, permettent d'éliminer les indésirables, d'effectuer un tri complémentaire à la collective sélective par matériau (plastique, acier, aluminium, carton, papier) et de compacter les déchets, avant leur valorisation dans une filière spécifique.

Quatre centres de transfert regroupent des déchets dans les zones éloignées des centres de tri et d'enfouissement pour les charger dans des camions de grande capacité, et quatre autres sont en projet (Noirmoutier pour fin 2010, Angles et Foussais-Payré pour mi-2011, Ile d'Yeu pour 2011-2012).

Il existe une seule unité de conditionnement, basée à Saint-Prouant, qui réceptionne les déchets issus des refus de compostage et du tout-venant des déchèteries et les met en balles avant enfouissement au centre de stockage de Tallud - Sainte-Gemme.

L'insuffisance des capacités de traitement conduit aujourd'hui Trivalis à concentrer ses efforts d'investissement sur les unités de tri mécano-biologique (TMB) et les centres de stockage de déchets ultime (CSDU). L'arrêt contraint de l'épandage du compost urbain l'oblige, par ailleurs, à réfléchir sur le devenir de ses actuelles usines de broyage compostage.

4.1 Les usines de broyage compostage

Les six usines de broyage compostage du département, d'une moyenne d'âge d'environ trente ans, arrivent en fin de vie, ce qui emporte deux conséquences majeures.

- l'arrêt de l'épandage du compost

Compte tenu de l'obsolescence des équipements, le broyage compostage s'est révélé de plus en plus défaillant : l'amendement organique produit comportait des métaux lourds et d'importants résidus de matière plastique. Aussi, à la demande de la chambre d'agriculture et d'associations de protection de l'environnement, le comité syndical du 26 juin 2008 a anticipé

l'entrée en vigueur, en février 2009, de la nouvelle norme NFU 44-051 et décidé l'arrêt de l'épandage de son compost dès le 30 septembre 2008.

Pour aérer ce compost non épandable, désormais considéré comme déchet, le rendre inerte et en réduire le volume avant enfouissement, Trivalis a dû investir dans un procédé de stabilisation, pour un coût estimé à 180 000 euros HT. D'autre part, son élimination à l'extérieur du département, du fait toujours de l'insuffisance des capacités vendéennes de traitement, entraîne, à partir de 2009, un coût d'exportation, évalué à 1,2 M€ HT.

- la reconversion des unités

Le PDEDMA envisage une « réutilisation, dans la mesure du possible, des sites des installations de broyage-compostage des ordures ménagères grises », pouvant aller jusqu'à une totale reconversion. Ainsi, deux unités devraient être, à moyen terme, transformées en centres de transfert.

4.2 Les usines de tri mécano-biologique

Une unité de tri mécano-biologique (TMB) est une installation de traitement qui, à travers des process successifs (éventrage des sacs, maturation, tri, criblage, compostage), prend en charge les ordures ménagères résiduelles pour en extraire les déchets fermentescibles, valorisables en compost. Ne seront alors stockés que des déchets inertes. Procédé répandu en Allemagne et en Autriche, il reste encore confidentiel en France, en raison des interrogations qui perdurent quant à la qualité du produit final, dès lors que le système de tri, essentiellement mécanique, ferait l'impasse sur les substances chimiques dont peuvent être imprégnés certains déchets.

Le principe retenu par le PDEDMA est de réaliser, sous la maîtrise d'ouvrage de Trivalis, une unité de traitement par bassin avec, cependant, une installation commune aux bassins 1 et 2 et aux bassins 6 et 7. Trivalis a donc lancé en 2008 la réalisation de 3 de ces 5 équipements, dans les bassins 1 et 2 (St Christophe-du-Ligneron), 4 (Château-d'Olonne) et 5 (Corpe). Le projet le plus avancé est celui de St Christophe-du-Ligneron, dont l'enquête publique a été ouverte au printemps 2009.

Le montant des investissements liés à la construction des 5 unités de TMB est évalué par Trivalis à 122 millions d'euros.

4.3 Les centres de stockage de déchets ultimes

Les centres de stockage des déchets ultimes (CSDU) accueillent des refus issus des installations de tri-compostage des ordures ménagères résiduelles, ainsi que des déchets ménagers occasionnels non valorisés issus des déchèteries. Ils sont dédiés uniquement aux déchets ménagers et assimilés (DMA) résiduels ne pouvant faire l'objet d'une valorisation dans les conditions locales du moment.

Trivalis exploite actuellement 3 CSDU « ancienne génération », situés sur l'île d'Yeu, à Givrand et à Talmont-St-Hilaire. L'exploitation d'un premier CSDU « nouvelle génération » a démarré en septembre 2006 à Tallud - Sainte-Gemme (bassin n° 6). Ces quatre installations n'ont pu accueillir en 2008 qu'un volume de déchets de 56 000 tonnes, soit seulement 30 % de l'ensemble du gisement à enfouir (192 138 t). Cette faible proportion s'explique par le fait qu'un seul des 7 CSDU « nouvelle génération » prévus par le PDEDMA pour 2010 est

opérationnel. Les sites d'implantation de cinq autres CSDU sont retenus et celui du bassin n° 1 reste à arrêter.

Cette insuffisance de capacité de stockage des DMA en Vendée, accentuée par l'abandon de la filière « incinération », a entraîné, ces dernières années, une exportation croissante, hors du département, de déchets ultimes.

Cette exportation contrevient au principe de proximité réaffirmé par la loi de 1992, qui veut que les installations de traitement de déchets soient proches des zones de production. Elle est, surtout, génératrice de coûts, qu'ils soient financiers (frais de traitement facturés, frais de transport) ou environnementaux, et place Trivalis dans une situation de dépendance vis-à-vis d'autres collectivités.

Ce phénomène devrait s'accroître dans un proche avenir, en raison de la fermeture programmée de trois des quatre installations de stockage (2 fin 2009, 1 en 2014) et du report de l'ouverture du site des Pineaux en 2011.

5 Le Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) et son application par Trivalis

Le PDEDMA est un document de planification dont l'objectif est de prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, d'organiser et limiter le transport des déchets en distance et en volume, de valoriser les déchets par réemploi ou recyclage et d'assurer l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets, ainsi que sur les mesures destinées à en prévenir ou à en compenser les effets préjudiciables.

5.1 Son élaboration

Le premier PDEDMA de la Vendée, approuvé par arrêté préfectoral du 21 avril 1997 et révisé par arrêté préfectoral du 31 mai 2001, a connu de fortes vicissitudes. Ainsi, la révision du plan en 2001 a été annulée par la juridiction administrative au motif que son contenu ne répondait pas aux exigences législatives (absence de mesures visant à prévenir l'augmentation des déchets et d'indications sur la localisation des CSDU). Par ailleurs, certains objectifs de ce plan n'ont pu être satisfaits, comme la valorisation biologique des biodéchets collectés sélectivement à domicile. Surtout, la décision a été prise fin 2003 d'abandonner la filière « incinération », en raison de « l'inacceptabilité sociale », sur le territoire de la commune de Grosbreuil, d'un projet d'incinérateur d'une capacité de 190 000 tonnes.

C'est pourquoi le conseil général de Vendée a décidé, par délibération du 26 février 2004, de reprendre à son compte la compétence légale d'élaboration du PDEDMA, anticipant les effets de la loi du 13 août 2004 transférant cette compétence aux départements à compter du 1^{er} janvier 2005.

C'est dans ce cadre qu'en septembre 2006 et après enquête publique, le conseil général de Vendée a validé le PDEDMA révisé.

5.2 Son périmètre

Conformément à la réglementation, le plan vise l'élimination des déchets ménagers mais également celle des déchets qui leur sont assimilés du fait de leur mode commun de traitement. Outre les ordures ménagères classiques, les déchets occasionnels produits par les ménages (huiles usagées, piles...) et les déchets des collectivités, le plan couvre donc également les déchets artisanaux et commerciaux. Ces déchets assimilés concernent les déchets courants des petits commerces, des artisans, des services qui présentent la même forme et le même contenu que les déchets ménagers.

Par contre, les déchets industriels banals qui sont produits par les industries ne peuvent, en raison de sujétions techniques particulières tenant aux quantités produites et à la nature de certains déchets, être collectés et traités avec les déchets ménagers. Pris en charge, particulièrement, par des prestataires privés, ils ne relèvent donc pas du plan départemental.

5.3 Ses orientations

Le PDEDMA, après avoir exposé cinq scénarii différents pour la gestion des DMA, retient finalement, au terme d'une étude sur le bilan économique et environnemental de chacune de ces hypothèses, le scénario n° 4, soit un plan sans valorisation énergétique mais avec valorisation organique maximale des ordures ménagères grises.

Trivalis est donc chargé de mettre en place une approche multi-filières de traitement des déchets, qui inclut à la fois le recyclage, le compostage et l'enfouissement, mais qui écarte définitivement toute solution de valorisation énergétique (production de chaleur ou d'électricité, par incinération ou méthanisation).

S'agissant des déchets résiduels, le département s'inscrit, désormais, quelque peu à la marge des objectifs communautaires et nationaux, qui tendent à privilégier leur utilisation comme source d'énergie. D'ailleurs, la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dispose, en son article 46, que « le traitement des déchets résiduels doit être réalisé prioritairement par la valorisation énergétique (...) et, à défaut, pour les déchets ultimes non valorisables, par l'enfouissement ».

En tout état de cause, le plan vendéen retient comme priorités un renforcement des actions de réduction à la source des ordures ménagères (développement des biocomposteurs individuels et des plates-formes de compostages de quartiers), un objectif ambitieux de valorisation matière (augmentation des performances de collecte et de tri des emballages), une valorisation organique des ordures ménagères grises résiduelles par la création d'unités de tri mécano-biologique (TMB) et, enfin, le stockage en CSDU des déchets non valorisés et des refus de compostage.

5.4 Ses objectifs

Des objectifs de tonnage sont fixés à échéance 2010, 2015, 2020 et 2025.

Sans que la chambre ne remette en cause ni le choix, ni les modalités de réalisation des équipements prévus dans le plan, ces objectifs apparaissent très peu réalistes puisque le PDEDMA retient comme postulat que l'ensemble des équipements de traitement nécessaires à sa réalisation seront opérationnels dès la première échéance, en 2010. Or, comme le précise le plan lui-même, la mise en œuvre de chaque nouvelle installation nécessite au minimum deux ans pour les plates-formes de compostage de quartiers et plus de quatre années pour les unités de TMB et les CSDU. Selon une déclaration liée au PDEDMA, cette option a été préférée à

une mise en œuvre échelonnée dans le temps, au motif qu'elle « présente un impact sur l'environnement plus faible et est économiquement plus intéressante ». Le scénario 4 prévoit donc une mise en place simultanée, dès 2010, des 5 unités de TMB, des 21 plates-formes de compostage de quartier et des 7 CSDU, plutôt que leur réalisation progressive.

Dans les faits, cependant, pour des raisons budgétaires et techniques, la réalité est bien loin des ambitions affichées : 4 plates-formes de compostage seulement sur les 21 fonctionnent, aucune unité de TMB sur les 5 prévues n'est opérationnelle et un seul CSDU « nouvelle génération » sur les 7 projetés est exploité. Dans ces conditions, les tonnages traités par Trivalis ne peuvent qu'être éloignés des objectifs de valorisation et d'élimination que le PDEDMA lui assigne.

En réponse, le département de la Vendée indique que le retard pris dans la réalisation des grands équipements (TMB et CSDU) s'explique, notamment, par l'impact des évolutions réglementaires sur la conception des réalisations, par la forte hausse des matières premières et par l'obligation de n'enfouir que les déchets ultimes débarrassés de leur matière fermentescible, rendant dépendant l'ouverture des CSDU à la mise en œuvre des TMB.

5.5 Les réalisations de Trivalis au regard des objectifs du PDEDMA

- la population de référence

Trivalis et le conseil général de Vendée mesurent la population selon des critères différents. Trivalis retient, depuis 2007, la « population DGF » (689 395 habitants) pour le calcul des coûts à l'habitant ; le département a recours à la notion de « population équivalente » (population permanente augmentée de la population touristique ramenée à l'année, soit 716 363 habitants).

Le département de la Vendée a reconnu, dans sa réponse à la chambre, que la coexistence des deux références s'avérait pénalisante à l'usage et indiqué qu'une réflexion était en cours avec Trivalis pour aboutir à une harmonisation des pratiques.

- le gisement de déchets

Les prévisions de gisement retenues par le PDEDMA semblent, à ce jour, peu probables. Dès 2005, 1^{ère} année de référence du plan, le tonnage réel constaté (389 481 t) est supérieur au tonnage planifié (372 538 t). De la même manière, le tonnage traité en 2008 (439 611 t) dépasse largement le gisement prévu à l'horizon 2025 (409 977 t). En dynamique, l'évolution globale du tonnage estimée à 10 % entre 2005 et 2025 a été atteinte en 2008².

Le département de la Vendée explique le fait que le gisement global des DMA soit supérieur aux prévisions du PDEDMA principalement par une augmentation de la population au-delà des prévisions, ce qui induit un potentiel plus important de production de déchets.

² pour mémoire, l'hypothèse retenue, par le PDEDMA (p.136) pour l'évolution du ratio de production totale des ordures ménagères pour la simulation du tonnage à traiter entre 2005 et 2025 est : une stabilisation du ratio de la production globale des ordures ménagères par habitant équivalent.

- les objectifs de valorisation matière

Le besoin de tri apparaît également sous-évalué car le tonnage traité en 2007 par les centres de tri vendéens (37 000 tonnes), hors filière spécifique du verre, est déjà bien supérieur aux 32 000 tonnes prévues pour 2025.

- les objectifs de valorisation biologique

Fin 2008, Trivalis a livré aux collectivités locales 54 110 biocomposteurs individuels, soit 70 % de l'objectif fixé par le PDEDMA à l'horizon 2010 (77 000 composteurs).

Par contre, l'objectif ambitieux de livraison de 21 unités de compostage de quartiers en 2010 ne sera pas atteint, puisque seulement trois plates-formes étaient exploitées en 2008, n'accueillant que 100 tonnes de biodéchets, comparées aux 1 300 tonnes prévues à l'horizon 2010. A cette occasion, la chambre relève que l'unité du bassin 7, restée la propriété du syndicat mixte Montaigu-Rocheservière, n'est toujours pas placée sous la maîtrise d'ouvrage de Trivalis. Une nouvelle plate-forme devrait être ouverte courant 2009 à Grosbreuil.

Dans sa réponse, le département a indiqué à la chambre que les installations sont réalisées à la demande, longtemps restée timide, des collectivités et que des solutions alternatives sont en cours d'expérimentation (pavillons de compostage en bas d'immeubles).

Enfin, alors que le PDEDMA misait sur un objectif de 46 227 tonnes de compost produit en 2010 par les cinq unités de tri mécano-biologique (TMB), l'absence de ces équipements repoussera la réalisation de cet objectif de plusieurs années.

- les taux de recyclage

Le bilan global du recyclage (matière et organique) s'est établi à 56 % de la production totale de DMA en 2007, bien en deçà de l'objectif de 64 % prévu pour 2010. Le taux de valorisation matière atteint 31 % des tonnages de DMA, donc déjà conforme à l'objectif de 2010 (30 %), mais celui de valorisation organique (déchets verts et compostage d'ordures brutes) ne s'élève qu'à 25 % du gisement des DMA, donc bien inférieur à l'objectif de 34 % pour 2010. Ce dernier taux de 25 %, qui s'explique, en partie, par l'absence d'unités de TMB, devrait encore se dégrader du fait de l'arrêt de l'épandage du compost issu des usines de broyage compostage, dorénavant enfoui.

Sur ce point, le département de la Vendée estime que la comparaison entre les prévisions du plan et leur réalisation ne rendra compte de sa pertinence qu'à l'échéance de ce plan.

- le stockage des déchets ultimes

Les objectifs planifiés de réduction du volume des déchets à enfouir apparaissent, là encore, trop optimistes : les tonnages enfouis ont atteint 192 138 t en 2008 alors que le PDEDMA prévoit 119 000 tonnes à enfouir à l'horizon 2010.

Le département de la Vendée considère là encore que cet écart entre prévisions et réalisations s'explique par une augmentation de la population au-delà des prévisions.

5.6 Le suivi du plan

Conformément à la réglementation, deux réunions de la commission consultative du PDEDMA se sont tenues en juillet 2007 et décembre 2008 afin d'examiner un rapport d'étape relatif à la mise en œuvre du plan.

6 L'évolution des tonnages et des coûts de traitement

6.1 L'évolution des tonnages de DMA traités

En constante progression, les tonnages traités par le syndicat s'élèvent à 438 711 tonnes en 2008, soit 13 % de plus qu'en 2005. La production totale des déchets ménagers est, ainsi, passée de 585 kg/hab. en 2005 à 631 kg/hab. en 2008 :

Tableau 1

	2005	2006	2007	2008*	Evol 04/08
DMA (tonnes)	389 483	406 043	431 593	438 711	+ 13%
Population DGF	666 111	673 375	689 395	695 047	+ 5%
Kg/hab	585	603	626	631	+8%

Source : données Trivalis

* 2008 : données provisoires

L'évolution de l'origine des déchets est cependant favorable : les volumes de déchets collectés en poubelle ordinaire (en mélange) baissent et ceux collectés sélectivement, que ce soit à domicile, en points d'apport volontaire ou en déchèteries augmentent :

Tableau 2

Evolution des tonnages selon l'origine des DMA	2005	2006	2007	2008*	Evol 04/08
collecte en poubelle ordinaire	158 634 41%	157 841	156 844	153 592 35%	-3%
collecte sélective et en points d'apport volontaires (PAV)	58 055 15%	63 819	65 381	69 841 16%	+ 20%
collecte en déchèteries	172 794 44%	184 383	209 368	215 278 49%	+ 25%
Total des DMA	389 483	406 043	431 593	438 711	

Source : données Trivalis (enquête)

* 2008 : données provisoires

En 2008, les collectes sélectives représentent, ensemble, 65 % du total des DMA traités en Vendée, contre 59 % en 2005. Cette évolution résulte certes principalement des tonnages issus des 83 déchèteries (+ 25 %) du département mais aussi des collectes sélectives à domicile et en PAV (+ 20 %).

La présentation par filière des tonnages traités montre que la quantité des déchets valorisés³ croît de manière significative, passant de 191 819 tonnes en 2005 à 245 629 tonnes en 2008 (+ 28 %). Ainsi, alors que moins de la moitié des déchets faisait l'objet d'une valorisation en 2005 (49 % ou 228kg/hab.), la part des déchets valorisés atteint 56 % en 2008, soit 353 kg/hab :

Tableau 3

évolution du tonnage des DMA par filière de traitement						
	en tonnes	2005	2006	2007	2008*	Evol 05/08
VALORISATION	valorisation matière (recyclage)	98 142	116 432	133 584	137 360	+40%
	Valorisation organique (déchets verts déchetteries)	58 643	65 188	76 734	77 725	+32%
	compostage OM brutes	35 034	34 457	32 984	30 544	-12%
Total valorisation		191 819	216 077	243 302	245 629	+28%
Part de la valorisation		49%			56%	
ELIMINATION	enfouissement	197 036	189 260	187 355	192 138	-2%
	DMS (déchets ménagers spéciaux)	627	706	1 024	945	
total		389 482	406 043	431 681	438 712	

source Trivalis (rapports annuels sur la qualité du service public d'élimination des DMA années 2005 à 2007 et site internet Trivalis pour 2008)

* 2008 : données provisoires

L'objectif de la directive cadre 2008/98/CE sur les déchets du 22 novembre 2008 d'un taux de recyclage des DMA supérieur à 50 % à l'horizon 2020 est d'ores et déjà satisfait.

- la filière valorisation

Cette filière de traitement se répartit entre la valorisation matière, qui représente 56 % du total des déchets valorisés en 2008, la valorisation organique (32 %) et le compostage d'ordures brutes (12 %). On note une augmentation de la part du recyclage (+ 5 points) et une diminution de la part du compostage (- 6 points), la part de la valorisation organique étant stable autour de 31 % :

Tableau 4

	en tonnes	2005	2006	2007	2008*
VALORISATION	valorisation matière (recyclage)	98 142	116 432	133 584	137 360
	taux	51%	54%	55%	56%
	Valorisation organique (compostage des biodéchets)	58 643	65 188	76 734	77 725
	taux	31%	30%	31%	32%
	compostage OM brutes	35 034	34 457	32 984	30 544
	taux	18%	16%	14%	12%
Total valorisation		191 819	216 077	243 302	245 629

Source : données trivalis

*2008 : données provisoires

³ Y compris le compost d'ordures ménagères brutes, qui n'est plus épandu, donc valorisé, depuis septembre 2008 – voir aussi, sur ce point, § 5, « les taux de recyclage ».

En 2008, 137 360 tonnes de déchets ont fait l'objet d'une valorisation matière, soit 40 % de plus qu'en 2005. La part des déchets recyclés en Vendée représente dès lors 31 % du total des déchets ménagers produits en 2008 (25 % en 2005).

- la filière élimination

La filière « élimination » a concerné 192 138 tonnes de déchets en 2008 (OM résiduelles, refus de tri et tout-venant de déchèteries), soit 44 % du total des déchets ménagers produits en Vendée, contre 51 % en 2005. La quantité de déchets ultimes a donc été ramenée de 295 kg/hab/an en 2005 à 276 kg/hab/an en 2008.

Mais, ainsi que cela a déjà été souligné, faute d'installations suffisantes, Trivalis n'est pas autonome dans le traitement des déchets vendéens à éliminer. Une part importante doit en être acheminée vers les installations d'autres départements (Mayenne, Sarthe, Maine-et-Loire, Indre-et-Loire et Vienne) pour y être enfouis ou incinérés : 40 % en 2005, 46 % en 2006, 49 % en 2007 et 44 % en 2008.

6.2 L'évolution des coûts

- le coût direct des prestations de traitement

Les coûts de traitement (soit les charges directes des prestations de transport et de traitement, minorées des recettes générées par la revente des matériaux et hors recettes des Eco-organismes, reversées aux collectivités adhérentes) ont été relativement maîtrisés sur la période, environ 60 € / tonne traitée et 38 € par habitant :

Tableau 5

	2005	2006	2007	2008*
prestations traitement - en € (I)	22 674 755	24 402 187	26 090 189	26 479 124
volumes traités - en tonnes (II)	389 483	406 043	431 593	438 711
population DGF (III)	666 111	673 375	689 395	695 047
coût à la tonne (I/II)	58 €/t	60 €/t	60 €/t	60 €/t
coût par habitant (I/III)	34 €/hab	36 €/hab	38 €/hab	38 €/hab
sources : données Trivalis				

*2008 : provisoire

Ces coûts pourraient, toutefois, être nettement plus faibles s'ils ne devaient supporter l'impact financier lié à l'élimination, hors du département, d'une grande partie des déchets.

Globalement, ainsi que le montre le tableau ci-après, l'impact de cette exportation représente entre 9 et 10 M€ par an sur la période. Les seules charges liées aux transport, qui constituent *a minima* le coût supplémentaire supporté par le syndicat, représentent de 34 % à 40 % des coûts de traitement :

Tableau 6

COÛT EXPORTATION DES DMA		2005	2006	2007	2008*
TOTAL	transport	2 808 154 €	2 745 588 €	2 565 358 €	2 587 306 €
	élimination	6 365 185 €	6 636 409 €	7 311 931 €	6 543 427 €
* 2008 : provisoire	Total €	9 173 339 €	9 381 997 €	9 877 289 €	9 130 733 €
	Tonnage annuel	87 649 t	87 567 t	91 562 t	83 857 t
	Coût / Tonne	104,66 €	107,14 €	107,88 €	108,88 €

NB : pour les marchés qui ne distinguent pas le transport du traitement, le transport est inclus dans le traitement

Le coût d'exportation, au demeurant bien supérieur à celui des prestations de traitement (108 € à la tonne contre 60 € en 2008), représente ainsi le quart des dépenses réelles de fonctionnement du syndicat (39 247 465 €) en 2008.

- la répartition des coûts directs par filière de traitement

L'enfouissement représente une part considérable (environ 58 %) des coûts de traitement des déchets ; ce niveau est dû, pour une large part, au coût des déchets exportés :

Tableau 7

répartition du traitement par filière de valorisation				
filières	2005	2006	2007	2008*
DMS (déchets ménagers spéciaux)	2,21%	2,72%	3,31%	2,35%
valorisation organique	7,16%	7,95%	7,76%	7,60%
compostage OMR	6,94%	7,35%	8,31%	9,51%
valorisation matière	24,13%	24,59%	25,20%	23,10%
enfouissement (OMR et tout-venant)	59,56%	57,39%	55,62%	57,43%

Source : rapports annuels Trivalis

***2008** : données provisoires

Ramenées à la tonne traitée, les opérations d'enfouissement génèrent des coûts élevés (80 € en 2008) et qui ont progressé de 18 % en quatre ans :

Tableau 8

coût à la tonne des prestations (hors éco-emballages) par filière de traitement					
€ par tonne	2005	2006	2007	2008*	évol 05/08
coût moyen global	58,23 €/t	60,10 €/t	60,44 €/t	60,36 €/t	+4%
valorisation organique	27,52 €/t	29,52 €/t	26,38 €/t	25,90 €/t	- 6%
valorisation matière	55,41 €/t	51,14€/t	48,27 €/t	42,37 €/t	- 23%
compostage OMR (tonnage entrant)	24,00 €/t	26,70 €/t	35,48 €/t	43,09 €/t	+ 80%
enfouissement	68,12 €/t	73,44 €/t	77,45€/t	80,24 €/t	+ 18%

sources : données Trivalis

***2008** : données provisoires

- l'impact financier de l'exportation dans la filière élimination :

Le tableau ci-après confirme que faute de capacités de stockage suffisantes, 60 % des coûts d'élimination proviennent de l'exportation et que le coût d'élimination à la tonne des déchets exportés (109 €) est quasiment le double de celui des déchets enfouis localement (56 €) :

Tableau 9

	2005	2006	2007	2008*
Coût direct des prestations d'élimination (1)	13 505 084 €	14 004 415 €	14 511 363 €	15 206 960 €
dont élimination des déchets exportés (2)	9 173 339 €	9 381 997 €	9 877 289 €	9 130 733 €
dont élimination des déchets traités en Vendée (3)	4 331 745 €	4 622 418 €	4 634 074 €	6 076 227 €
part de l'exportation dans les coûts d'élimination (2)/(1)	68%	67%	68%	60%
tonnages éliminés (4)	197 036 t	189 260 t	187 355 t	192 138 t
dont tonnages exportés (5)	87 659 t	87 567 t	91 562 t	83 857 t
dont tonnages traités en Vendée (6)	109 387 t	101 693 t	95 793 t	108 281 t
coût moyen élimination(1)/(4)	68€/tonne	73€/tonne	77 €/tonne	80 €/tonne
dont coût moyen des déchets éliminés à l'export (2)/(5)	105€/tonne	107€/tonne	108 €/tonne	109€/tonne
dont coût moyen des déchets éliminés en Vendée (3)/(6)	40€/tonne	45€/tonne	48 €/tonne	56€/tonne

sources : données Trivalis

*2008 : données provisoires

- le coût global du traitement des DMA en Vendée

Trivalis répercute aux collectivités adhérentes, en sus du coût direct précité (transport et traitement), les dépenses de structure, les charges financières et d'amortissement, pour déterminer le montant des contributions syndicales :

Tableau 10

Coût par les contributions	2005	2006	2007	2008*	évol 05/08
contributions après retraitement	28 642 923	30 196 726	32 915 288	34 253 365	
tonnages traités	389 483	406 043	431 593	438 711	
coût à la tonne	74 €	74 €	76 €	78€	+ 5%
population DGF	666 111	673 375	689 395	695 047	
coût par habitant	43 €	45 €	48 €	49 €	+ 14%

sources : données Trivalis

*2008 : données provisoires

Le coût à la tonne passe, ainsi, de 74 € à 78 € sur la période.

Mais au-delà, un coût plus complet peut également être estimé qui prenne en compte la totalité des dépenses réelles (fonctionnement et investissement), hors versements Eco-organismes. Ce coût complet « brut » s'élève, alors, à 97 € la tonne en 2008 et le coût complet « net », une fois déduit les recettes générées par la revente de matériaux (ferraille, carton), à 93 € la tonne.

Tableau 11

Coût complet « brut »	2005	2006	2007	2008*
DRF (hors versements Eco-orga)+DRI	34 791 612 €	40 868 194 €	39 064 358 €	42 458 590 €
coût à la tonne	89 €/t	101 €/t	90 €/t	97 €/t
coût par habitant	52 €/hab	61 €/hab	57 €/hab	61 €/hab

Coût complet « net »	2005	2006	2007	2008*
DRF (hors versements Eco-orga)+DRI -revente matériaux	34 132 739 €	40 313 946 €	38 231 457 €	40 979 683 €
coût à la tonne	88 €/t	99 €/t	88 €/t	93 €/t
coût par habitant	51 €/hab	60 €/hab	55 €/hab	59 €/hab

*2008 : provisoire

Il résulte également de cette analyse que le coût à la tonne facturé par Trivalis à ses adhérents représente annuellement entre 75 et 86 % du coût complet net, le solde étant financé par d'autres recettes : FCTVA, emprunts souscrits, subventions d'investissements. Le président actuel confirme que l'objectif du syndicat est de réduire au strict nécessaire, chaque fois que cela est possible, les coûts refacturés aux adhérents dans leur contribution annuelle.

7 Les contributions

7.1 La composition des contributions

Les cotisations sont structurées autour de quatre rubriques ⁴ : les charges de structure de Trivalis (5,5 €/t), les équipements de proximité (10,29 €/t), les charges financières (1,89 €/t) et les prestations de traitement (60,37 €/t). La répartition du coût unitaire moyen à la tonne par rubrique de cotisation est la suivante :

En raison des différences locales (voir infra §7.2), la répartition de ces charges est des plus complexes. Elle peut être effectuée, soit entre les seuls usagers de l'équipement concerné, soit entre les usagers de ces équipements et les collectivités du bassin (s'il existe un accord de bassin), soit entre les collectivités adhérentes. Quant à la charge « prestation de traitement », qui représente $\frac{3}{4}$ des cotisations, elle fait l'objet d'une répartition en fonction des contrats applicables pour chaque structure adhérente. Une telle complexité structurelle des cotisations syndicales a évidemment des conséquences sur les coûts de gestion indirects, à la fois humains et financiers. La démarche de mutualisation, engagée par Trivalis, pourrait constituer, de fait, un élément de simplification et de lisibilité des contributions syndicales et un facteur d'économie.

7.2 Le calcul des contributions

Sur cette base, l'établissement annuel des contributions fait l'objet de nombreux échanges, de novembre à février, entre Trivalis et ses collectivités membres, afin de valider conjointement un projet. Par suite, l'établissement des cotisations s'étale de manière systématique sur deux années, avec un prévisionnel en année « n » et un définitif en année « n+1 » qui prend en compte différentes régularisations. Cette comptabilisation, d'une grande lourdeur administrative due aux régularisations, porte atteinte au principe d'annualité budgétaire, et comptabilise des opérations courantes (de l'année n) comme opérations exceptionnelles (de l'année n+1). La fiabilité des comptes et la sincérité budgétaire n'y gagnent rien. Le président du syndicat a informé la chambre que Trivalis allait s'employer à procéder, dès fin 2009, au rattachement des charges et des produits correspondants.

Conformément aux dispositions statutaires, Trivalis répartit les coûts de traitement entre les adhérents, au prorata des tonnages et en fonction des situations et des caractéristiques de chacun, privilégiant ainsi une répartition locale (« péréquation locale » dans les statuts) au détriment d'une péréquation départementale. Plus qu'un véritable choix de gestion du syndicat, ce mode de répartition apparaît davantage comme un héritage de l'histoire, visant à refléter la variété des situations de chacun des adhérents en matière d'équipement comme de contrats de transport et de traitement, telle qu'elle prévalait avant le transfert de la compétence « traitement » à Trivalis en 2003. Ces éléments impactent, ainsi, fortement la structuration des

⁴ Les chiffres entre parenthèse sont le coût moyen par tonne en 2008.

cotisations, plutôt complexe, et leur répartition entre les adhérents. Au final, le coût unitaire à la tonne traitée (cotisation / tonnage) connaît des variations locales importantes : ainsi, pour un coût moyen de 76,25 euros en 2007, les écarts vont de 53,14 euros pour la communauté de communes du Talmondaïs à 107,04 euros pour la communauté de communes du Marais Breton Nord.

Toutefois, ces différences financières du coût de traitement entre les membres du syndicat devraient s'atténuer à moyen terme, à mesure que disparaîtra le traitement « local », pour laisser place à un traitement réalisé avec des équipements départementaux (les TMB), dont Trivalis sera le maître d'ouvrage. Le syndicat pourrait ainsi accorder une place plus conséquente à une péréquation départementale, ce qu'il envisage comme le confirme son président dans sa réponse à la chambre. Trivalis a, d'ailleurs, déjà introduit, à la marge, certains éléments de péréquation dans la répartition de ses coûts puisque trois catégories de charges (charges de structure, taxe générale sur les activités polluantes et transport maritime des déchets de l'île d'Yeu) font l'objet d'une mutualisation départementale, qui consiste à répercuter le coût total de la dépense sur chaque adhérent en fonction de ses propres tonnages.

8 L'exécution budgétaire

Chaque année, les crédits votés sont très supérieurs aux crédits engagés. Cette majoration systématique des prévisions budgétaires affecte la sincérité et la fiabilité des comptes, et contrevient aux dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT qui prévoient que les recettes et des dépenses doivent faire l'objet d'une évaluation sincère, donc sans omission, majoration, ou minoration. De plus, les taux d'exécution budgétaires (restes à réaliser inclus) se dégradent nettement sur la période car, de 65 % en dépenses et 61 % en recettes en 2004, ils passent respectivement à 16 % et 17 % en 2008, soit un montant de crédits annulés, en dépenses comme en recettes, supérieur à 72 M€ cette année-ci. La chambre invite donc Trivalis à porter une attention accrue à la confection de son budget et à envisager, pour accroître la lisibilité budgétaire et diminuer les reports de crédits, de recourir à la procédure des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP), instrument de prévision et de gestion pluriannuelle des investissements. Le président a indiqué dans sa réponse que ses services travaillaient déjà à la mise en œuvre de cette procédure.

9 La situation financière

9.1 La formation de l'autofinancement

La période 2004/2008 se caractérise par une forte hausse (+ 63 %) des produits de gestion : établis à 26 707 k€ en 2004, ils atteignent 43 556 k€ en 2008. Cette évolution s'explique par la progression des contributions des collectivités adhérentes, passées de 26 246 k€ en 2004 à 34 654 k€ en 2008 (+ 32 %). Cette tendance devrait se poursuivre, le syndicat prévoyant une hausse de 44 % des contributions entre 2008 et 2014. La part relative des contributions « prévisionnelles » dans le total des produits de gestion tend, toutefois, à régresser sur la période examinée (de 98 % en 2004 à 80 % en 2008), en raison des nouvelles sources de recettes dégagées (Eco-emballages, Eco-système, Eco-folio...). Pour autant, les

soutiens de ces Eco-organismes sont, ensuite, reversés aux collectivités adhérentes, puisqu'ils participent à la réduction des coûts de la collecte et non de ceux du traitement.

L'évolution des charges de gestion suit celle des produits dans des proportions identiques : leur montant qui s'élevait à 23 647 k€ en 2004 atteint 38 213 k€ en 2008. Cette augmentation résulte essentiellement du poids croissant des charges liées aux dépenses de transport et de traitement des déchets, activités confiées à des prestataires extérieurs privés dans le cadre de marchés publics (c/611). En raison de l'importance de ces dépenses liées au traitement des déchets, passées de 22 000 k€ en 2004 à près de 28 500 k€ en 2008 (+ 30 %), les charges de personnel ne représentent qu'une faible part relative des charges de gestion (3 à 4 % / an), même si elles progressent significativement en volume (+ 89 %), passant de 762 k€ en 2004 à 1 441 k€ en 2008. Cette évolution correspond à la croissance des effectifs du syndicat, déjà signalée (cf.§ 3). Si l'on compare les charges de personnel aux seules charges de la structure, par neutralisation des charges de traitement du compte 611 et des versements Eco-emballages aux adhérents à partir de 2006, les charges de personnel représentent, alors, entre 44 et 47 % des charges de gestion de la structure.

Les soldes intermédiaires de gestion évoluent favorablement :

Tableau 12

en €	2004	2005	2006	2007	2008
Excédent brut de fonctionnement	3 060 404	4 580 123	2 527 455	3 742 529	5 343 275
Capacité d'autofinancement brute	1 922 221	4 421 903	2 549 433	2 940 748	5 263 844
Amort. du capital de la dette	217 571	1 523 819	1 740 161	2 759 809	2 536 377
Capacité d'autofinancement disponible	1 704 650	2 898 084	809 272	180 939	2 727 467

Ainsi, l'excédent brut de fonctionnement, qui évalue la capacité de l'organisme à dégager un excédent sur sa gestion courante (hors opérations financières et exceptionnelles) varie entre 2 527 k€ à 5 343 k€, niveau atteint en 2008. La capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui représente l'autofinancement de la section de fonctionnement dont le montant permet de couvrir tout ou partie des dépenses réelles d'investissement (en priorité le remboursement des emprunts et dettes et, pour le surplus, les dépenses d'équipement), se situe à près de 5 200 k€ fin 2008 et demeure suffisante pour couvrir le remboursement annuel en capital des emprunts et dettes. Une fois le remboursement de la dette effectué, le niveau de la CAF nette, qui s'était fortement déprécié en 2006 et 2007, retrouve un niveau confortable fin 2008, à 2 727 k€.

9.2 L'investissement

Le volume des dépenses réelles d'investissement se situe annuellement entre 7 M€ et 11 M€. Le remboursement du capital des emprunts y occupe une part croissante, représentant 26 % de ces dépenses en fin de période contre 3 % en 2004. Cumulés, les travaux d'équipement s'élèvent à 36 M€ sur la période, 15 M€ étant consacrés aux seules unités de stockage des déchets ultimes (CSDU).

Compte tenu des forts besoins à court terme en capacités de traitement et de stockage, Trivalis va devoir amplifier ses efforts d'investissement dans les prochaines années. Le coût cumulé des équipements inscrits au plan pluriannuel d'investissement 2007/2014 s'élève à près de 165 millions d'euros, dont 146 millions d'euros sur la période 2009/2012 et

60 millions d'euros pour la seule année 2010. Au sein de ce programme, le montant des investissements liés à la construction des 5 UTMB représente 122 millions d'euros, soit 74 % des dépenses.

9.3 L'endettement

A la suite du transfert de compétences opéré en 2003, Trivalis a hérité du passif de plusieurs collectivités. L'encours de sa dette est donc constitué d'emprunts contractés afin de financer les nouveaux ouvrages mais aussi de contrats transférés relatifs à des ouvrages existants. Le stock de dette a fortement progressé sur la période, passant de 1 242 120 euros au 1^{er} janvier 2004 à 14 890 439 euros au 31 décembre 2008. Cependant, après quelques tensions, notamment en 2006, la capacité de désendettement de Trivalis s'améliore et retrouve, en 2008, un niveau satisfaisant, inférieur à trois années.

La dette bancaire consolidée et amortissable est composée, fin 2008, pour 54 % d'emprunts en taux fixe, pour 27 % d'emprunts en taux variables et pour 18 % de produits structurés, soit 45 % de encours total contractés à taux indexés. Parmi les nouveaux encours, dont ceux liés au financement des trois premières usines de TMB, un engagement de 13,65 M€ (phase de mobilisation fixée au 31/12/2010) a été souscrit auprès du Crédit agricole/Calyon, et est réparti à hauteur de 52,5 % en produits structurés (soit un montant de 7,15 M€). En raison des incertitudes actuelles pesant sur ce type de produits, la chambre souligne que ces emprunts sophistiqués peuvent présenter un risque financier élevé en raison de la complexité de l'indexation de leurs taux, soumise à de multiples conditions difficilement maîtrisables.

Compte tenu des investissements à réaliser pour satisfaire aux objectifs du PDEDMA, l'encours devrait très fortement progresser à court terme. Ainsi, dans le cadre de la construction des trois premières unités de TMB, Trivalis a conclu des conventions de financement pour près de 53,5 M€. Selon les projections établies par le syndicat, la dette consolidée au terme de la phase de mobilisation de ces emprunts (fin 2010) porterait l'encours à près de 64 M€, soit 4 fois son niveau actuel. En intégrant à cet encours les financements liés aux autres ouvrages prévus par le PDEDMA, ainsi que ceux relatifs aux travaux à réaliser sur les équipements existants, c'est une dette de 116 M€ qui est prévue à l'horizon 2014, soit une multiplication par plus de 7 de l'encours actuel. Cette situation contraindra nécessairement le syndicat à dégager un autofinancement suffisant pour en assurer le remboursement, estimé à plus de 10 M€ par an ; elle justifie la hausse de 44 % des contributions prévue entre 2008 et 2014.

10 Les prestations de transport

Afin d'assurer certaines prestations de transport de déchets ménagers, depuis les déchèteries (bas de quai) jusqu'au lieu de traitement, Trivalis sollicite, parfois sans conventionnement ni facturation, la régie de certaines collectivités adhérentes (CC Côte de Lumière CC Atlantica SMSEV, CC Marais Bocage) en lieu et place de sociétés privées prestataires de service, et ce pour des justifications d'ordre pratique mais aussi économique.

La chambre relève, avant tout, que ces modalités contreviennent aux statuts de Trivalis, qui intègrent les prestations de transport parmi la mission générale de « traitement

des déchets ». En d'autres termes, les collectivités adhérentes auraient dû être dessaisies de plein droit de leur compétence « transport » au bénéfice de Trivalis, ce qui n'a pas été le cas.

La chambre croit, ensuite, devoir attirer l'attention du syndicat sur les risques juridiques qui s'attachent à une telle pratique au regard du code des marchés publics, notamment en ce qui concerne l'égalité d'accès des candidats à la commande publique. En effet, les collectivités concernées pourraient être regardées comme prestataires de transport dans un secteur concurrentiel, l'une d'entre elles (communauté de communes Côte de Lumière) ayant d'ailleurs jugé bon de soumissionner à un appel d'offres lancé par Trivalis.

Certes, l'article L. 5721-9 du CGCT, introduit par la loi du 13 août 2004, permet de déroger à l'article L. 5721-6-1 du même code et autorise la mise à disposition, en tout et partie, à un syndicat mixte dit « fermé » des services d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI membre pour l'exercice de ses compétences. Par ailleurs, un arrêt récent du 9 juin 2009 de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) (« Affaire C-480/06 ») vient d'admettre, dans un cas d'espèce et sous certaines conditions, qu'une convention de prestation de services conclue entre personnes sans aucun lien institutionnel entre elles, peut échapper aux directives 2004/17/CE et 2004/18/CE « marchés publics », le contrat en cause devant être analysé comme « l'aboutissement d'une démarche de coopération intercommunale entre les parties ».

Mais il n'en reste pas moins que dans l'attente d'une prise de position du collège des infractions de la Commission européenne, l'interprétation à donner à l'article L. 5721-9 précité reste incertaine, sa conformité à la réglementation communautaire sur la commande publique n'étant, à ce jour, toujours pas avérée.

En tout état de cause, il conviendrait qu'à tout le moins, des conventions de mise à disposition soient passées avec les collectivités concernées.

Le président de Trivalis a indiqué que les préconisations de la chambre avaient été suivies d'effet.

11 La communication institutionnelle

Le service de communication, composé de quatre personnes, a pour objectif de conseiller les habitants sur les comportements propices à réduire leur production de déchets, et de les informer sur les outils de traitement développés en Vendée.

La communication de Trivalis vise à accompagner l'acceptabilité des équipements, à travers des réunions de concertation et la visite d'équipements (centres de tri, CSDU et usines de TMB). Elle tend, également, à sensibiliser le public au tri des déchets, par des actions de proximité menées par une équipe d'ambassadeurs du tri. Enfin, Trivalis procède, en plus des informations mises à jour sur son site internet, à la publication de plusieurs supports de communication (magazine trimestriel « *Itinéraires* », document sur le devenir des déchets en Vendée, guide du tri, guide du compostage...), ainsi qu'à des campagnes d'information lors des enquêtes d'utilité publique.